ARTICLE

LE BREXIT : L'ÉTAT DES DISCUSSIONS À 8 MOIS DE L'ÉCHÉANCE DU 30 MARS 2019 APPELLE CHACUN À S'Y PRÉPARER.

European Law | 24/07/18 | Pierre Sellal

Pierre Sellal est Senior Counsel chez August Debouzy, Ambassadeur de France, il a été Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles jusqu'à la fin 2017

Le Royaume-Uni a notifié le 29 mars 2017 son intention de quitter l'union européenne. Sauf si un accord de retrait devait fixer une autre date ou si le Conseil européen, à l'unanimité, conformément à l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (et en accord avec le Royaume-Uni) devait décider de la retarder, le Royaume-Uni cessera, le 30 mars 2019 d'être un Etat membre de l'Union et deviendra un *pays tiers*. Cette modification de son statut impliquera pour l'UE, pour le Royaume-Uni, pour les 27 Etats membres, pour leurs entreprises respectives, des changements importants, qu'il leur importe d'anticiper et de préparer.

La présente note résume brièvement l'état des discussions et les dispositions à prendre.

1. Quels sont les textes qui font actuellement l'objet de discussions ?

- L'UE et les 27 négocient en premier lieu un *accord de retrait*, destiné à rendre la sortie du Royaume-Uni aussi ordonnée que possible ; il concerne notamment la situation et les droits des personnes (les citoyens européens résidents au Royaume-Uni et les ressortissants britanniques résidents dans l'UE) ainsi que l'apurement des obligations financières du Royaume-Uni à la date de son départ ; sa finalisation se heure à l'absence de solution, à ce jour, sur la question de la frontière irlandaise.

- La définition d'une *période de transition*, à compter du 30 mars 2019, pendant laquelle le Royaume-Uni continuera à participer aux politiques européennes, notamment au marché unique, mais en cessant d'appartenir à ses institutions et donc sans pouvoir participer à leurs prises de décision, puisqu'il sera devenu un pays tiers. Ce régime, que l'on peut résumer comme « *les politiques sans les institutions* » serait en place jusqu'à la fin de l'année 2020, donc pour une durée de 21 mois. Toutefois, il est subordonné à la conclusion de l'accord de retrait : en l'absence d'un tel accord, le Royaume-Uni deviendra pleinement pays tiers, sans aucune participation aux politiques de l'Union, dès le 30 mars 2019.

- Une *déclaration politique*, relative au cadre de la relation future entre le Royaume-Uni et l'UE, au-delà de la période de transition, est en gestation. Cette déclaration ne doit pas être confondue avec l'accord entre l'UE (et vraisemblablement ses 27 Etats membres) et Londres qui organisera formellement cette relation et dont la négociation, puis la ratification prendront probablement plusieurs années après la sortie du Royaume-Uni. Mais il s'agit néanmoins d'un texte important, car il fixera les grands principes de la relation future et son contenu pèsera probablement dans le débat politique au Royaume-Uni, lorsque celui-ci, selon une procédure impliquant probablement le parlement, se prononcera définitivement sur l'accord de retrait.

Les 27 et la Commission ont défini, au niveau du Conseil européen, leurs orientations et les principes auxquels ils seraient attachés pour définir cette relation future ; Londres s'est efforcé de clarifier ses propres objectifs avec le Libre Blanc publié le 12 juillet dernier.

2. Pourquoi la question irlandaise revêt elle autant d'importance ?

En décidant de quitter l'Union européenne, le Royaume-Uni réintroduit une division sur l'île d'Irlande, alors que la république d'Irlande et l'Irlande du Nord appartenaient toutes deux à l'UE et à son marché unique. Cette division est accentuée par le choix du gouvernement britannique de vouloir quitter l'Union douanière, dans l'objectif de recouvrer une autonomie dans sa politique commerciale extérieure. Il en résulte la nécessité d'une frontière, au sens douanier, entre les deux parties de l'île d'Irlande, afin d'assurer les contrôles sur les échanges, nécessaires pour assurer le respect des règles européennes et protéger l'intégrité du marché unique.

La réintroduction d'une telle frontière physique, du fait du Brexit décidé par Londres, expose cependant au risque politique de fragiliser les accords du Vendredi Saint qui avait permis de mettre fin aux troubles civils en Irlande du Nord. C'est pourquoi l'UE et les 27 se sont montrés disposés à considérer que l'Irlande du Nord pourrait continuer à être considérée comme faisant partie du territoire économique et douanier de l'UE : le droit de l'UE y serait appliqué et la frontière déplacée entre l'Irlande et le reste du Royaume-Uni. A ce stade cependant, le gouvernement britannique a rejeté cette formule pragmatique et réaliste, dite « backstop », au nom du principe d'intégrité territoriale du Royaume-Uni.

Par solidarité avec l'Irlande, et aussi parce qu'il en va de la protection du marché unique vis-à-vis des risques auxquels l'exposeraient des importations sans contrôle en provenance du monde entier, les 27 et la Commission ont subordonné la conclusion de l'accord de retrait à une solution de cette question de la frontière irlandaise.

3. En quoi l'approche du Livre Blanc britannique diffère-t-elle des orientations définies par les 27 ?

- Le Conseil européen a considéré qu'il appartenait aux autorités britanniques de proposer le type de relations avec l'UE qu'elles souhaitaient pour l'avenir. Mais il a souligné qu'en tout état de cause devraient être respectés des principes fondamentaux de l'UE: l'intégrité du marché unique, qui inclut le caractère indissociable des quatre libertés et le rôle de la Cour de Justice ; l'autonomie de décision de l'UE, qui exclut qu'un pays tiers puisse participer à ses décisions ; l'égalité des droits et obligations, destinée à assurer des conditions de concurrence équitables entre le Royaume-Uni et les Etats membres de l'UE.

- Le Livre Blanc du 12 juillet exprime, pour la première fois, l'objectif de conclure avec l'UE un accord permettant la mise en place d'une « zone de libre-échange » ; mais celle-ci serait limitée aux seules marchandises (excluant les autres libertés, donc les services comme la circulation des personnes), et l'alignement réglementaire requis ne concernerait que les seules règles nécessaires pour assurer l'absence de contrôles aux frontières, telles qu'elles existeront au jour du retrait du Royaume-Uni.

Londres revendique en outre un droit de participer aux travaux des comités techniques et des agences européennes ayant compétence pour les marchandises et produits qui relèveraient de cette zone de libre-échange, sans toutefois prendre part aux décisions correspondantes. Le Livre Blanc revendique par ailleurs, en matière de services, notamment financiers, un aménagement des dispositifs d'équivalence, dans l'objectif d'e atténuer leur caractère de décision unilatérale de l'UE, pour en faire un mécanisme partagé ou co-décidé.

4. A quels risques économiques ou juridiques ces différences exposent elles ?

Compte tenu de l'intensité des relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'Union dans son ensemble, comme du niveau d'imbrication caractérisant certaines chaines de production, l'aspiration à réduire l'impact du Brexit et à permettre la poursuite d'un « *frictionless trade* » est compréhensible.

Mais cet objectif n'a été atteint au sein du marché unique que par un alignement règlementaire complet, supervisé par la Commission et sous le contrôle de la Cour de justice. Ainsi, s'agissant du commerce des marchandises, c'est l'alignement des règles et disciplines en matière de concurrence, de contrôle des aides d'Etat, de normes sociales, environnementales ou fiscales, qui assure l'équité des conditions de concurrence et la loyauté des échanges. Se limiter aux seules règles nécessaires à l'absence de contrôles aux frontières, qui concernent pour l'essentiel les normes et spécifications applicables aux produits, et que doivent respecter en toute hypothèse toutes les marchandises importées dans l'Union, ce serait créer les conditions d'un risque de distorsion de concurrence massive entre le Royaume-Uni et le territoire du marché unique. La non reconnaissance formelle de l'autorité de la Cour de Justice dans son interprétation du droit de l'Union serait de nature à augmenter encore ce risque. Il en résulterait une rupture du principe d'égalité des droits et obligations, mis justement en exergue par les 27.

Par ailleurs, le principe d'autonomie de décision de l'UE, qui est l'un de ses fondements, n'a pas seulement un caractère institutionnel : un Etat tiers qui participerait à l'élaboration d'une décision, et dès lors influencerait son contenu, tout en étant exonéré de son respect serait placé dans une position d'avantage injustifié par rapport à ses partenaires et concurrents.

5. Une sortie du Royaume-Uni sans accord de sortie et dès lors sans période de transition est-elle concevable ?

Sans être en rien souhaitable, même si la menace en est parfois agitée à Londres (« plutôt une absence d'accord qu'un mauvais accord »), une telle issue est possible au regard de l'article 50 du TUE et ne peut être exclue. Un tel scénario pourrait s'imposer au cas où un accord de retrait ne pourrait pas être finalisé entre les parties, ou bien ne serait pas ratifié par l'une d'entre elles (la chambre des Communes ou le Parlement européen) d'ici le 29 mars 2019.

Certes, l'article 50 prévoit la possibilité pour les 27, par une décision unanime, et en accord avec le Royaume-Uni, de différer cette date. Le contexte politique (un nouveau gouvernement ? La perspective de nouvelles élections ?) dans lequel interviendrait l'examen d'une telle hypothèse sera sans doute un facteur important. Elle apparait néanmoins très improbable, tant un tel report aurait d'abord pour effet de prolonger encore l'incertitude qui affecte la relation entre le Royaume-Uni et l'UE depuis le référendum de 2016, ne règlerait en lui-même aucun des obstacles sur lesquels la négociation aurait achoppé, exposerait l'Union à des difficultés institutionnelles immédiates (élections de députés britanniques au Parlement européen ? Désignation par le Royaume-Uni d'un commissaire dans la prochaine Commission ?).

6. Il est essentiel pour les entreprises (comme pour les administrations, notamment douanières) de se préparer à la réalité de la sortie du Royaume-Uni.

Les relations avec un Royaume-Uni devenu pays tiers, et avec ses entreprises seront nécessairement d'une nature différente, même si nombre de ces changements devaient être différés jusqu'à la fin de la période de transition (la fin de l'année 2020), dans l'hypothèse d'un accord de retrait ratifié.

Mais ces changements interviendront dans toute leur ampleur disruptive dès le 30 mars 2019, dans l'hypothèse d'un retrait sans accord.

A ce titre, la Commission est fondée, comme elle l'a fait ces derniers jours, à alerter tant les administrations des Etats membres que les entreprises à la nécessité d'anticiper une telle probabilité et de prendre les mesures d'organisation propres à faire face à ces changements, en tenant compte des spécifiés de chaque secteur et de la situation individuelle de chaque entreprise. Il appartient en effet à chacune d'entre elles d'analyser finement l'impact de cette rupture pour la continuité de ses activités, ses chaines d'approvisionnement et de production, voire sa gestion sociale ou son organisation de groupe, et de prendre les mesures propres à contenir et à surmonter les perturbations inévitables engendrées par ce changement majeur.

xxx

Il reste certainement préférable de parvenir dans les délais à un accord de sortie en bonne et due forme, dans l'intérêt de toutes les parties même si le Royaume-Uni serait, de loin, le plus affecté par les perturbations engendrées par une sortie « sèche ».

La responsabilité première pour y parvenir incombe au Royaume-Uni, dans un contexte d'extrême difficulté politique nationale, pour les raisons suivantes.

- Il incombe au gouvernement britannique de faire ses choix, en termes de statut futur, et de se résoudre à faire les arbitrages auxquels il se montrer si réticent entre souveraineté nationale et continuité des relations avec l'UE.

L'UE de son côté, fondée sur un état de droit, attachée aux principes constitutifs de l'UE et du droit de l'Union, ne peut que tirer les conséquences des choix britanniques : vouloir devenir pays tiers, cesser d'être un Etat membre entraine des conséquences nécessaires et inéluctables.

- Pour cette raison fondamentale, il n'est pas pertinent d'en appeler, comme on le fait souvent à Londres, à une « négociation » avec l'UE et ses Etats membres, car c'est chacune des options choisies par le Royaume-Uni lui-même qui appelle obligatoirement une réponse institutionnelle et juridique précise: les fondements du droit de l'Union ne seront pas l'objet d'une négociation.

- Il serait tout aussi hasardeux de spéculer, et de chercher à en tirer profit, sur une prétendue opposition entre les « principes », qui fonderaient une position dogmatique de l'UE, et ses « intérêts », qui la conduiront in fine à davantage de pragmatisme. En réalité, il existe une identité profonde entre ces principes (l'intégrité du marché unique, l'autonomie de décision de l'UE) et les intérêts économiques de l'UE, dont le bon fonctionnement du marché unique, où les conditions d'une concurrence équitable sont assurées, constitue le principal actif.

- Telles sont également les raisons pour lesquelles la tentation de minimiser l'importance de la question irlandaise, ou les tentatives d'introduire des divisions entre les 27, ou entre la Commission et ces derniers, se sont révélées vaines et seront très contreproductives par rapport à l'objectif, qui reste le plus souhaitable, de parvenir à un sortie aussi ordonnée que possible.